

立法會 *Legislative Council*

立法會CB(2)943/13-14(02)號文件

檔 號：CB2/PS/4/12

退休保障事宜小組委員會 2014年2月25日舉行的會議

立法會秘書處擬備的背景資料簡介

目的

本文件旨在綜述在立法會及其轄下委員會會議上就退休保障提出的主要關注。

背景

2. 據政府當局表示，香港採納了世界銀行所倡議的三根支柱模式退休保障制度，即強制性公積金(下稱"強積金")計劃、無須供款的社會保障制度(包括綜合社會保障援助(下稱"綜援")計劃、公共福利金計劃、長者生活津貼及傷殘津貼)，以及個人自願儲蓄。中央政策組曾探討退休保障的課題，並於2007年至2010年期間完成了5項相關的研究，該5項研究的摘要載於**附錄I**。

3. 據政府統計處(下稱"統計處")公布的2011年人口普查結果，本港65歲及以上人口的比例由2001年的11%增至2011年的13%。65歲及以上人口的相應數目由2001年的747 052人增至2011年的941 312人。預料本港人口的老化趨勢在未來數年將會更加明顯。根據統計處的推算，65歲及以上人口的比例將會由2011年的13%上升至2041年的30%，即每3名港人便有1人。

第四屆立法會福利事務委員會轄下的退休保障事宜小組委員會

4. 在第四屆立法會，福利事務委員會(下稱"事務委員會")於2011年1月委任退休保障事宜小組委員會(下稱"前退休保障事宜小組委員會")，研究與退休保障有關的事宜，以及跟進有關為全港市民推行全民退休保障計劃的建議。前退休保障事宜小組委員會已完成其工作，並於2012年5月向事務委員會作出匯報。前退休保障事宜小組委員會提出了下述建議：政府應公開中央

政策組就退休保障議題所作研究的全部結果，以利便公眾進行討論；下屆政府應立即成立一個專責小組，負責研究此課題，以期在首年內擬定具體時間表，就各個方案及實施細節展開廣泛公眾諮詢，並制訂具體的執行方案；及事務委員會應在下一任期跟進此事。

在第五屆立法會事務委員會轄下委任的退休保障事宜小組委員會

5. 事務委員會非常關注對廣大市民提供退休保障的事宜，特別是長者，因為他們不能受惠於強積金制度。鑒於人口老化，事務委員會認為政府應為全港市民設立全民退休保障制度。考慮到前退休保障事宜小組委員會曾提出多項有用建議供政府當局考慮，並建議事務委員會與政府當局跟進有關事宜，事務委員會委員在2013年1月14日的會議上，商定委任退休保障事宜小組委員會。鑒於運作中的研究政策事宜小組委員會的數目已達到8個的上限，該小組委員會已列入輪候名單，並會於2014年2月有空額騰出後展開工作。

委員的商議工作及關注事項

推出全民退休保障計劃

6. 鑒於現行社會保障制度和強積金制度有未臻完善之處，前退休保障事宜小組委員會和事務委員會關注現行的三根支柱模式在保障長者退休生活方面的成效。他們認為，現行綜援水平不足以應付綜援受助人的日常生活需要，許多人因生活費用不斷上升而難有任何積蓄。鑒於推行全民退休保障已討論多時，社會上亦已達成共識，認為強積金制度應予廢除，他們籲請政府當局參考世界銀行在2005年提出的五根支柱模式¹，在本港推行全民退休保障計劃。前退休保障事宜小組委員會指出，超過80%年屆70歲或以上的長者正領取援助或津貼，他們籲請政府當局制訂政策，以期為長者提供多元化的退休服務。

7. 政府當局表示，對於就現行退休保障制度作根本性改變，社會上尚未達成共識。政府當局已採取措施，透過優化現有制度改善長者的生活，例如推出廣東計劃，讓移居廣東並符合資格的香港長者在當地領取高齡津貼。政府當局強調不排

¹ 世界銀行已於2005年在三根支柱模式上加入兩根支柱，即由政府出資無須供款的基本退休金計劃，以及非財政支援，包括可取得的非正規支援(例如家庭支援)、其他正規社會保障計劃(例如醫療護理及／或房屋)，以及其他個別金融及非金融資產(例如自置居所及在適用情況下提供的逆向按揭)。

除研究落實全民退休保障建議的可行性，並對任何可行、可持續的方案持開放態度。

8. 內務委員會轄下的扶貧小組委員會²在2013年1月22日的會議上通過一項議案，向政府提出多項要求，包括全面檢討養老制度，以及為全港市民提供退休保障。

香港退休保障顧問研究

9. 在扶貧委員會轄下成立的社會保障和退休保障專責小組(下稱"專責小組")委託由周永新教授領導的顧問團隊就退休保障進行研究(下稱"退休保障研究")。事務委員會在其2013年12月9日會議上聽取有關退休保障研究的進度時，委員獲告知，退休保障研究會深入分析長者綜援計劃、長者生活津貼、高齡津貼之間的關係，以及其共同發揮的退休保障功能，亦會分析三根支柱共同發揮的退休保障作用，以及根據對社會團體、政界及學者所提出的主要方案的分析及推算，提出進一步完善長者社會保障和退休保障的可行方案。

10. 顧問團隊告知事務委員會委員，已接獲提出不同退休保障方向的方案，包括維持現狀、改善現有的三根支柱模式及推行全民退休保障等。此外，亦有建議把合資格享受退休保障的年齡降至60歲。顧問團隊會按所接獲方案的方向將其加以分類，並會根據方案的代表性從每個類別中挑選方案進行30年精算。這些方案應遵循世界銀行所訂的主要原則，即退休人士應享有充分保障，以及退休保障計劃應可持續和在財政上可行。在顧問團隊至今接獲的意見當中，許多支持全民退休保障，但亦有政黨和民間團體對此有所保留。據顧問團隊表示，鑒於各界對全民退休保障存在強烈意見，顧問團隊會在此一類別選取多於一個方案進行推算。

11. 部分事務委員會委員認為，政府當局應利用約有2,100億元結餘的土地基金，向退休保障計劃供款，而退休保障制度應為一個需要供款的制度，由政府、僱主及僱員共同供款。事務委員會另有委員認為，如果僱員須向退休保障計劃供款，他們便應有更多實得工資。為此，政府當局應提高法定最低工資水平至每小時35元，並對物業價格實施管制。

12. 部分事務委員會委員強調，退休保障是權利而非福利，因此不應從扶貧的角度來研究。政府當局在考慮長者的退休保障時，應借鑒日本以敬老為本的退休保障制度的價值觀。

² 扶貧小組委員會在內務委員會轄下成立，負責研究紓緩貧富懸殊和扶貧的相關政策和措施，跟進政府扶貧委員會的工作，並適時作出建議。

13. 政府當局表示尊重長者，並肯定他們對社會的貢獻。政府當局一直提倡敬老，並已根據安老事務委員會的意見，制訂各項安老措施。據顧問團隊表示，至今接獲的方案，大多強調退休保障是一項基本權利，顧問團隊在進行退休保障研究時會注意此點。

推行退休保障的時間表

14. 儘管退休保障此一議題已在社區討論多時，政府當局仍未就退休保障計劃擬訂任何概念綱領，事務委員會委員對此表示極大失望和不滿。鑒於社會上對現屆政府推行退休保障計劃有很大的期望，他們呼籲政府當局擬訂具體計劃和推行時間表，包括公眾諮詢期，以跟進退休保障研究的最終報告。

15. 政府當局表示，政府十分重視退休保障。退休保障研究定於2014年年中或之前完成，專責小組會仔細研究退休保障研究最終報告所載的方案，並評估其短、中及長期可行性。當局會進行諮詢，聽取公眾意見。政府當局會與專責小組討論未來路向及時間表。政府當局希望在現屆政府任期內擬訂退休保障的方向。

強制性公積金計劃

16. 在財務委員會2013年4月8日的特別會議上，有議員詢問當局有何方法和措施減低強積金收費及加強強積金制度，以及推行此等措施的時間表。政府當局表示，強積金管理局(下稱"積金局")和政府當局正研究一籃子短、中及長期措施，務求大幅調低強積金收費。在短期措施方面，積金局現正就2012年11月公布的《強積金受託人行政成本顧問研究報告》，全速跟進可於現有的法例框架下推行、顧問所建議的措施，以減低行政成本，當中包括推廣電子化安排、鼓勵僱員整合戶口，以及鼓勵受託人整合規模較細或較低成本效益的強積金計劃／基金等。至於中期措施，政府當局正與積金局研究讓積金局更有效履行其職能的可行方案，包括有關審批強積金基金方面的規定。政府當局的目標是於2014年7月底前向立法會提出相關的法例修訂建議。在長期措施方面，政府當局正與積金局磋商，就理順基金的種類及在市場失效時引進強積金收費水平上限，擬備諮詢方案，以期於2013年內就有關方案展開公眾諮詢。此外，積金局亦爭取於2016年前完成推行強積金全自由行的部署。

17. 據政府當局表示，有關措施不包括引入官方或非牟利公營受託人。政府當局和積金局期望強積金的收費能於可見

將來有較顯著的下調幅度。此外，積金局正跟進落實"明確容許計劃成員可以一筆過或分期方式提取其累算權益"及"容許證實患上末期疾病的計劃成員提早提取強積金權益"兩項建議的細節，包括與受託人商討執行建議的具體安排和提出具體法例修訂建議。政府當局的目標是於2014年7月底前向立法會提交相關的法例修訂建議。

18. 事務委員會部分委員批評強積金計劃下的抵銷安排，即容許僱主利用其向強積金計劃所作的供款抵銷遣散費或長期服務金。他們深切關注到，此項抵銷安排令強積金制度無法為僱員提供退休保障。他們希望顧問團隊會探討此事項，並提出建議，以解決問題。顧問團隊表示已接獲許多反對抵銷安排的意見，並會在其報告中如實反映收集所得的意見，但具體建議應由專責小組提出。謹請小組委員會委員察悉，財經事務委員會和人力事務委員會將於2014年3月左右舉行聯席會議，討論有關安排。

相關文件

19. 相關文件一覽表載於**附錄II**，此等文件已登載於立法會網站。

立法會秘書處
議會事務部2
2014年2月24日

中央政策組有關香港退休保障制度的5項研究的簡介

研究題目	簡介
1. 《現今一代及未來一代退休人士經濟狀況及退休計劃之住戶調查》	了解現今一代及未來一代退休人士的經濟狀況及退休計劃。
2. 《香港退休保障制度三根支柱可持續性的研究》 ³	透過宏觀及微觀模擬模式，預測2006至2036年間長者的財政狀況和三根支柱的財政可持續性。
3. 《長者父母與子女之間的代間互助》	<p>探討香港家庭代間互助及影響互助的因素。</p> <p>部分研究結果已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表，簡報資料載於以下網址：(只備英文本)</p> <p>http://www.cpu.gov.hk/doc/en/events_conferences_seminars/20100609%20Chou%20Kee-lee.pdf</p>
4. 《香港孝道的意涵與實踐的研究》	<p>探討孝道的意涵及兩代(成年子女及其父母)對孝道的看法和實踐情況。</p> <p>研究報告指出，現今年青一代在孝道實踐上變得更具彈性。雖然供養父母仍被視為重要的孝道行為，但其象徵意義多於實質支援，兩代間較著重關愛與尊重。</p>

³ 此報告於2008年完成，其結果並未計及最新發展，包括2011年5月引入法定最低工資，以及2013年4月推出長者生活津貼等。

	<p>研究報告載於以下網址：(只備英文本)</p> <p>http://www.cpu.gov.hk/doc/en/research_reports/Filial%20Piety.pdf</p> <p>部分研究結果亦已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表，簡報資料載於以下網址：</p> <p>http://www.cpu.gov.hk/doc/en/events_conferences_seminars/20100609%20Ting%20Kwok-fai.pdf</p>
<p>5. 《香港個人儲蓄對退休保障的啟示》</p>	<p>了解在職人士的儲蓄情況(包括個人及家庭)。</p> <p>部分研究結果亦已在2010年6月9日舉行的"強化香港家庭：跨代責任與關顧"研討會中發表，簡報資料載於以下網址：(只備英文本)</p> <p>http://www.cpu.gov.hk/doc/en/events_conferences_seminars/20100609%20Chou%20Kee-lee.pdf</p>

來源：政府當局提供的立法會 CB(2)1281/12-13(01) 及 CB(2)2350/10-11(01)號文件。

香港退休保障

相關文件

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2005年6月13日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
立法會	2006年4月26日	<u>會議過程正式紀錄</u> (第115-165頁)
福利事務委員會	2006年6月8日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年10月20日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年11月8日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2010年12月17日 (議程第3項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2010年12月18日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2011年1月10日 (議程第VI項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2011年1月21日 (議程第VII項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年10月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年10月25日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

委員會	會議日期	文件
福利事務委員會	2012年10月29日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
福利事務委員會	2012年11月12日 (議程第IV項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2012年12月11日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
扶貧小組委員會	2013年1月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
內務委員會	2013年3月22日 (議程第I項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>
財務委員會	2013年4月8日	<u>政府當局對委員就審核2013-2014年度開支預算所提書面質詢的答覆</u> 第66-67頁
福利事務委員會	2013年12月9日 (議程第III項)	<u>議程</u> <u>會議紀要</u>

立法會秘書處
 議會事務部2
 2014年2月24日